

EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Por FERNANDO RIERA BERENGUER

La Dirección de Capacidades

La Dirección de Capacidades de la Agencia Europea de Defensa (EDA) es una de las cuatro Direcciones funcionales con las que cuenta la Agencia.

En el artículo 5, «Funciones y cometidos», apartado tercero de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo por la que se crea la EDA, se recogen sus principales áreas de trabajo, que en lo que respecta al desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis cita específicamente:

- La determinación, en asociación con las instancias competentes del Consejo y recurriendo al Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, CDM (*Capability Development Mechanism*), de las futuras necesidades en capacidades de defensa de la Unión Europea en términos cuantitativos y cualitativos (tanto lo que se refiere a las fuerzas como a los equipos).
- La coordinación de la ejecución del Plan de Acción Europeo sobre las Capacidades, ECAP (*European Capability Action Plan*) y de cualquier plan que lo suceda.
- El examen, apreciación y evaluación, en función de unos criterios que habrán de acordar los Estados miembros, de los compromisos asumidos por los Estados miembros a través del proceso ECAP y recurriendo al CDM.
- El fomento y la coordinación de la armonización de las necesidades militares.

- La determinación y la propuesta de actividades de colaboración en el ámbito operativo.
- La presentación de evaluaciones de las prioridades financieras en los ámbitos del desarrollo de capacidades y de la adquisición.

Asuntos generales sobre Planeamiento de Fuerzas en la Unión Europea

Antecedentes

Antes de analizar el ámbito de actuación de la Agencia en cuanto al desarrollo de capacidades se refiere, es conveniente realizar un recorrido en el tiempo para ver cómo se han venido desarrollando las capacidades militares con anterioridad a la aparición de la EDA.

En el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, se fijó el Objetivo General de Fuerzas de la Unión Europea para *misiones Petersberg*. Este objetivo, que se denominó HHG (*Helsinki Headline Goal*) (1), debía estar completado para el año 2003 (HHG 2003) y con él se inició el primer ciclo de planeamiento de fuerza de la Unión Europea.

El planeamiento de fuerza es el proceso por el cual en base a los objetivos político-militares definidos a nivel político y estratégico en torno a unos escenarios de operaciones, aprobados por el Consejo, se establecen unos requisitos de fuerzas militares, necesarias para la consecución de esos objetivos. En base a esos requisitos se les pide a los países que de forma voluntaria contribuyan con fuerzas. De la comparación de ambos requisitos de fuerzas con lo ofrecido por los países, se identifican unas carencias de fuerzas. Del análisis de esas carencias se desprenden unos riesgos operativos en esos escenarios de actuación.

El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), como principal órgano militar, responsable de la conducción del Planeamiento de Fuerzas, debe decidir al final del proceso qué carencias son prioritarias, en base a los riesgos operativos que entrañan, y decidir cómo se deben resolver.

(1) El HHG. En el año 2003 los Estados miembros serán capaces de desplegar de forma rápida y de sostener una fuerza militar terrestre que fuera capaz de llevar a cabo todo el espectro de *misiones Petersberg*, con una entidad de entre 50.000 y 60.000 efectivos, con sus correspondientes componentes naval y aéreo (en su caso), capaz de desplegar en 60 días y con capacidad de mantenerse en teatro de operaciones durante un año.

En el primer ciclo de planeamiento de fuerzas, el primer paso fue la elaboración del catálogo HGC (*Helsinki Goal Headline Catalogue*) en el que se definieron las fuerzas requeridas para alcanzar el objetivo político. Para completar el catálogo, los países ofrecieron fuerzas y capacidades que se recogieron en un catálogo denominado HFC (*Headline Force Catalogue*). Este primer ciclo finalizó en el año 2001 con la comparación del HGC (requerimientos) y del HFC (ofertas) de la que se obtuvieron las carencias que se plasmaron en un nuevo catálogo denominado HPC (*Helsinki Progress Catalogue*).

Así, como ya se dijo, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki definió el HHG. Los requisitos militares de la Unión Europea se compilaron en un catálogo de requisitos denominado HHC 02 (*Helsinki Force Catalogue 02*).

Desde entonces no se volvió a realizar un ciclo completo de planeamiento, aunque sí se actualizó el HGC, lo que llevó a la promulgación de un nuevo HFC con la actualización de las ofertas de los Estados, y a un nuevo HPC en el año 2003. Las últimas actualizaciones del HFC y del HPC tuvieron lugar en el primer semestre del año 2004 para incluir la contribución de los nuevos Estados miembros.

A pesar de que todavía existían carencias no cubiertas, las naciones consideraron alcanzado el HHG en diciembre de 2003.

En el año 2001, con la finalización del primer ciclo de Planeamiento de Fuerzas, se inició la negociación para implantar y plasmar este proceso de planeamiento en la Unión Europea en el Documento denominado CDM, el cual fue aprobado en marzo de 2003. Este sistema, similar en su mecánica al de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se diferencia fundamentalmente de él en que la contribución es siempre de carácter voluntario (no se dice lo que las naciones tienen que aportar) y en que no tiene carácter periódico. No se pretende que la Organización marque la política de adquisiciones sino que los países aporten voluntariamente lo que la Unión necesita.

El proceso descrito en el CDM comprendía tres pasos principales:

1. Establecimiento de requisitos militares para alcanzar los objetivos y compromisos nacionales para afrontarlos.
2. Control y evaluación del progreso.
3. Solución de carencias.

En todo el proceso quedaba claro que el responsable de la dirección política del desarrollo de capacidades militares en la Unión Europea era el Comité Político y de Seguridad (COPS) y que las responsabilidades del

CMUE en este asunto, como «máximo organismo militar establecido dentro del Consejo», eran:

1. Establecer requisitos.
2. Cotejar contribuciones de los Estados.
3. Identificar carencias.
4. Evaluar los riesgos de estas carencias.
5. Priorizar carencias.

Durante la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2002, se puso en marcha el ECAP que consistió en una serie de paneles, liderados por las naciones, con el cometido de proponer posibles soluciones a las carencias detectadas en este primer ciclo de planeamiento. Los paneles del ECAP presentaron sus propuestas al CMUE y a las naciones el 1 de mayo de 2003, con el fin de subsanar las deficiencias encontradas.

A partir de mayo de 2003 se inició una segunda fase del proceso ECAP, en la que se constituyeron una serie de Grupos de Proyecto (PG), cuyo cometido fue elaborar medidas específicas para abordar los fallos. Ya no consistía en seguir estudiando el problema de capacidades, sino de dotarse de ellas. En la segunda conferencia de capacidades del 19 de mayo de 2003 se crearon los PG que se recogen en el cuadro 1.

Cuadro 1.– *Grupos de proyectos del ECAP**.

Grupo de trabajo	País líder
Reabastecimiento en Vuelo (AAR) Búsqueda y Salvamento de Combate (CSAR) Cuarteles Generales (HQ) Protección Nuclear, Biológica y Química (NBC) Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF) Defensa contra Misiles Balísticos de Teatro (TBMD) Vehículos Aéreos no Tripulados (UAV) Transporte aéreo estratégico Recursos espaciales Cuestiones de iteroperabilidad y procedimientos de trabajo para evacuación y operaciones humanitarias Transporte marítimo estratégico Sanidad Helicópteros de ataque Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento (ISTAR)	España Alemania Reino Unido Italia Portugal Países Bajos Francia Alemania Francia Bélgica Grecia Países Bajos Italia Reino Unido

* Todo este proceso del ECAP fue liderado por el CMUE.

En junio de 2004 quedó establecida la Agencia Intergubernamental en el campo de las capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamentos, en forma abreviada la EDA. De acuerdo con el Consejo de Salónica, donde se decidió su creación, los objetivos de la EDA se fijaron en:

- Desarrollar capacidades de defensa en el campo de la conducción de crisis (Dirección de Capacidades).
- Promover y realizar la cooperación europea en el campo del armamento (Dirección de Armamentos).
- Fortalecer la base tecnológica e industrial europea y crear un mercado europeo de equipos de defensa competitivo (Dirección de Industria y Mercado).
- Promover, en coordinación con la Comunidad, actividades de investigación donde sea conveniente, orientada al liderazgo en tecnologías estratégicas para futuras capacidades de defensa (Dirección de Investigación y Desarrollo).

Por encargo del CMUE, en el año 2005 se empezó a revisar todo el proceso ECAP en un trabajo conjunto de la EDA y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE).

En el Consejo de mayo de 2005, se aprobó una propuesta, en la que muchos de los PG desaparecían para integrarse en una estructura más coordinada bajo responsabilidad de la EDA, otros (los que tratan de asuntos «operativos» como conceptos, doctrina, procedimientos, etc.) permanecían como PG bajo la responsabilidad del CMUE y otros, simplemente, desaparecían.

Así la EDA, en cumplimiento de una de sus funciones y cometidos expresados anteriormente, se hizo cargo dentro de su estructura de la continuación del proceso ECAP que se puede dar como concluido en el año 2005. El desarrollo de capacidades quedaba por tanto incluido en el Plan Integral de Desarrollo de Capacidades, CCDP (*Comprehensive Capability Development Plan*) y en la estructura de la EDA relacionada con los seis Equipos Integrados de Desarrollo, IDT (*Integrated Development Teams*) y dentro de ellos en sus respectivos Equipos de Proyecto, PT (*Project Teams*).

Papel de la EDA dentro del segundo ciclo de Planeamiento de Fuerzas de la Unión Europea

En mayo de 2003, en la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, se declaró que la Unión Europea tenía capacidad ope-

rativa para llevar a cabo la totalidad de las *misiones Petersberg*, si bien limitada y restringida por carencias reconocidas.

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó el Documento Estrategia de Seguridad Europea, ESS (*European Security Strategy*) del Secretario General/Alto Representante (SG/AR), en el que se reconoce el protagonismo que tiene la Unión Europea en la seguridad global mundial.

En el año 2004, los Estados miembros decidieron establecer un nuevo Objetivo Principal, el HLG 2010.

Para definir las capacidades requeridas para llevar a cabo los cometidos que se definen en la Estrategia de Seguridad Europea y en el HLG 2010, se elaboró el Catálogo de Requisitos 05 (RC 05) que sustituye al HHC 02 y refleja las fuerzas y las capacidades militares necesarias para llevar a cabo los objetivos de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En la figura 1 se puede ver el proceso descrito.

Lo novedoso de este segundo ciclo de planeamiento respecto del primero fue que en el RC 05 no sólo venían identificadas las fuerzas necesarias sino que también se identificaban las capacidades de esas fuerzas. Es decir, es un catálogo cuantitativo y cualitativo que define las fuerzas necesarias y las capacidades asociadas a las mismas.

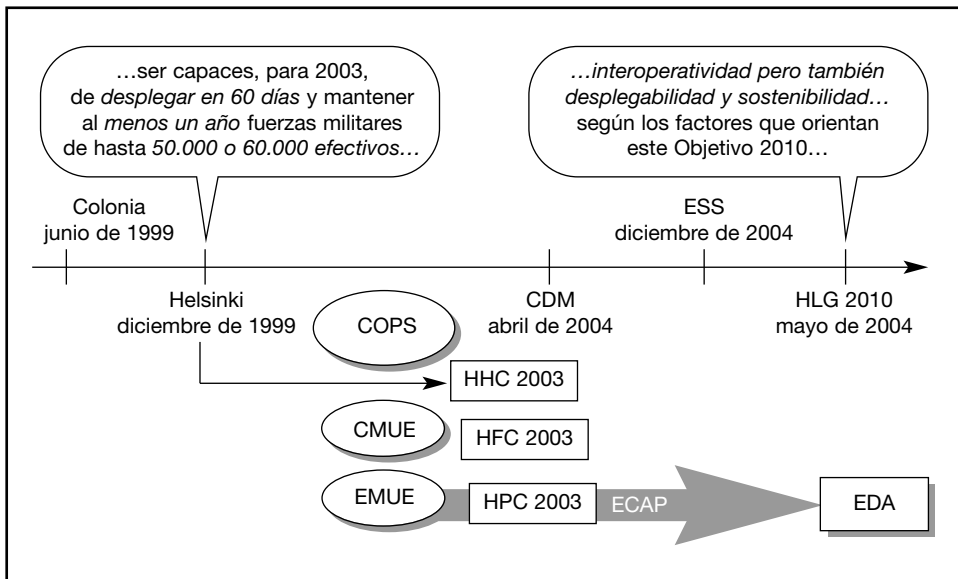


Figura 1.- Estrategia de Seguridad Europea.

Así se puede afirmar que el RC 05 representa el punto de partida del planeamiento de capacidades militares en el contexto de la PESD.

El nuevo ciclo de Planeamiento de Fuerzas de la Unión Europea, y tal como se indica en el documento CDM, puede verse resumido en la figura 2, p. 70.

Según el CDM, la determinación de las capacidades es un proceso que abarca la guía política, la definición de la fuerza necesaria para cumplir los objetivos marcados en la ESS y en el HLG, la contribución de fuerzas por parte de los Estados miembros, la evaluación de las carencias de fuerzas detectadas y, finalmente, también el desarrollo de capacidades militares deficitarias.

En el nuevo ciclo de planeamiento establecido en el RC 05, figura el Requisito Total de la Fuerza, TFR (*Total Force Requirement*) para una serie de «escenarios ilustrativos» que a continuación se indican:

- Fuerzas de Interposición, SOPF (*Separation of Parties by Force*).
- Estabilización, Reconstrucción y Asesoramiento Militar a Terceros Países, SR (*Stabilisation, Reconstruction and Military Advice to Third Countries*).
- Prevención de Conflictos, CP (*Conflict Prevention*).
- Operaciones de Evacuación, EO (*Evacuation Operation*).
- Operaciones de Ayuda Humanitaria, HA (*Assistance Humanitarian Operations*).

En enero de 2006 se entregó a los países una herramienta informática denominada *Headline Goal Questionnaire* para que hicieran sus aportaciones voluntarias al RC 05.

La EDA, en coordinación con el CMUE, elaboró un Documento titulado *Scrutinising, Assessing & Evaluating* que serviría para poner las bases de tres procesos consecutivos que examinarían las capacidades de las unidades ofertadas por las naciones en relación con unas unidades de referencia, descritas en el RC 05 (*Scrutinising*), con el fin de determinar las carencias de capacidades (*Assessing*) y finalmente evaluar los riesgos operativos (*Evaluating*) a los que se enfrentarían las fuerzas dedicadas a las misiones de la PESD, en los «escenarios ilustrativos» arriba indicados.

Desde abril del 2006 hasta finales de 2006 el Grupo de Trabajo de Capacidades del CMUE, (CMUE-WG/HTF), realizó el proceso de *Scrutinising* que culminó con la publicación del Catálogo de Fuerzas 06 en noviembre de 2006.

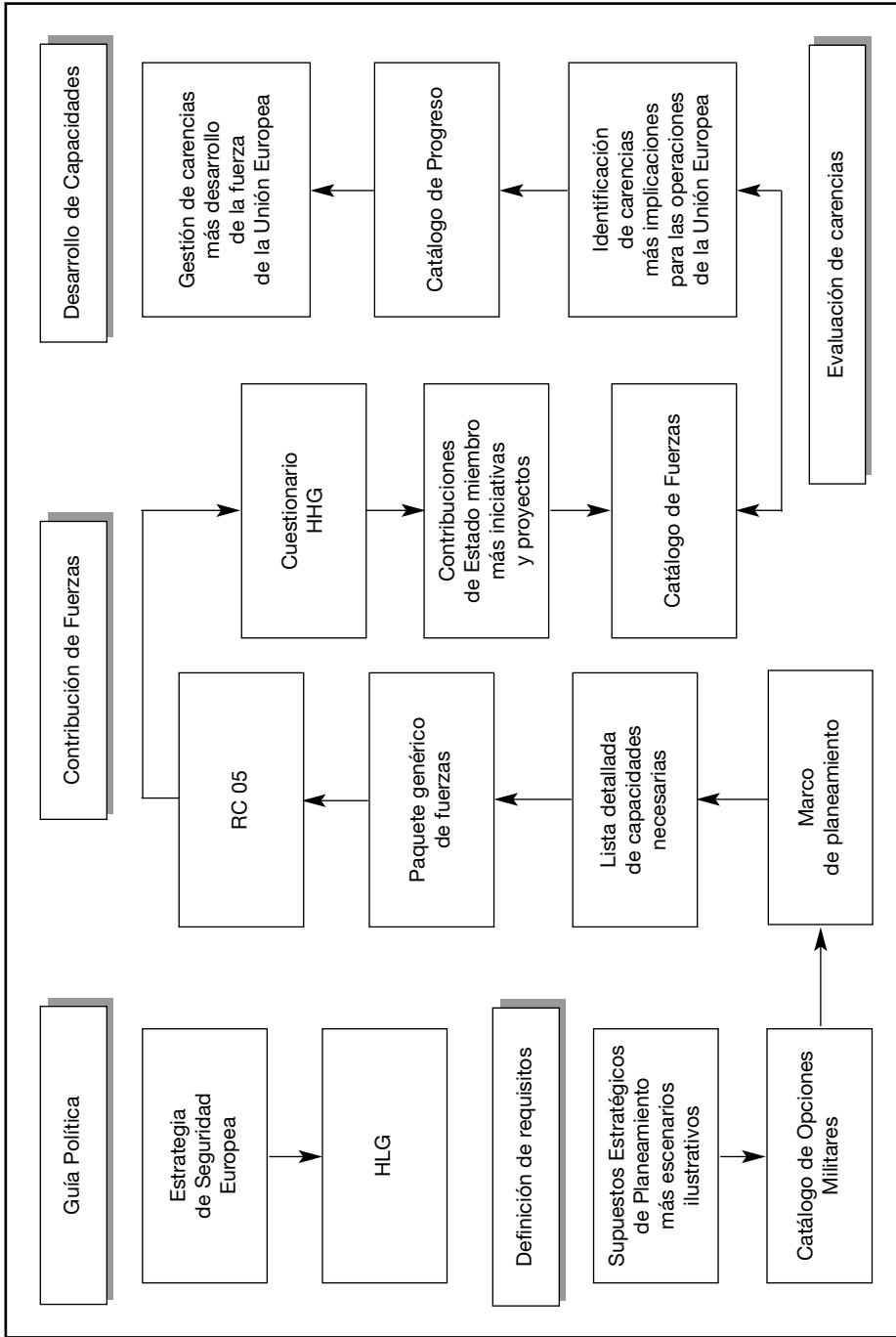


Figura 2.- Planeamiento de Fuerzas en la Unión Europea.

Este Catálogo de Fuerzas es, en resumidas cuentas, un Documento en el que vienen reflejadas las aportaciones de fuerzas de los países, se comparan las unidades ofertadas por los países con las de referencia del RC 05 y se da una indicación preliminar sobre aquellas capacidades en las que existen carencias.

En la figura 3 se puede ver el proceso resumido del planeamiento de fuerzas de la Unión Europea y los tres Catálogos: de CR, de fuerzas y de progreso, que son los documentos principales del Planeamiento de Fuerzas.

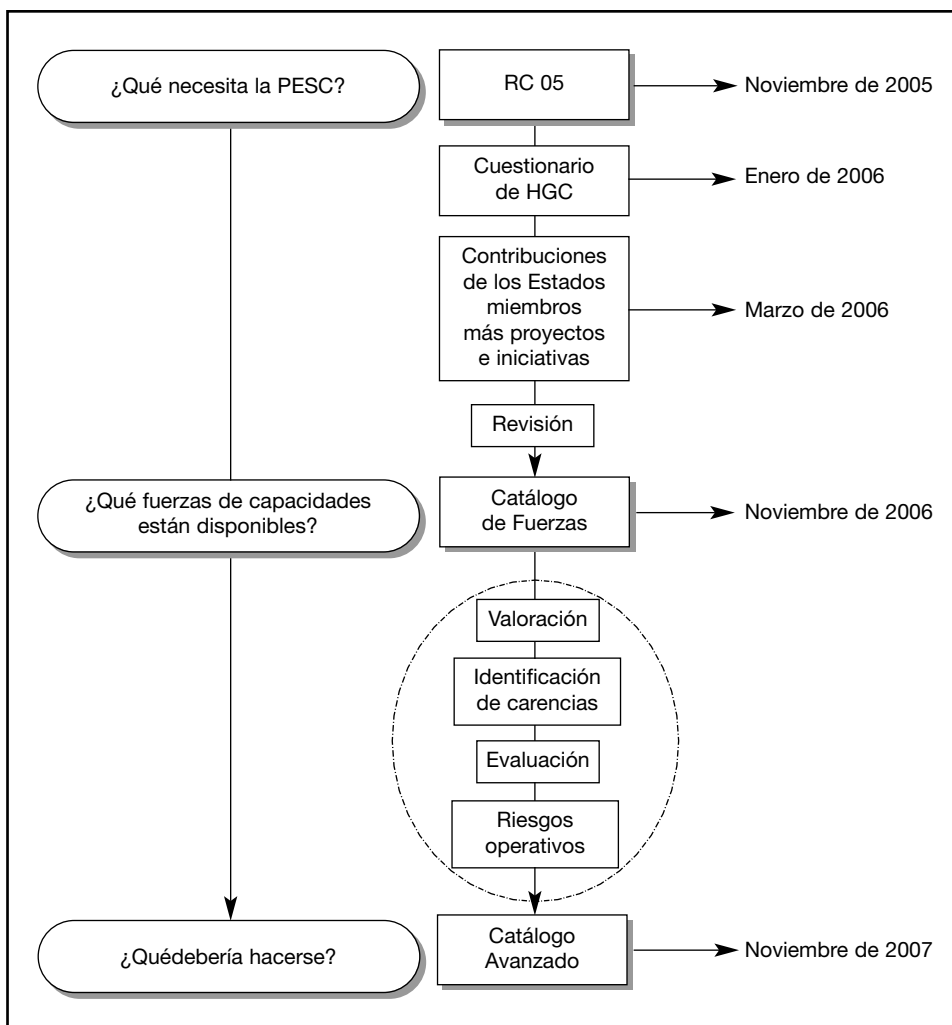


Figura 3.- Los tres Catálogos de la Unión Europea.

A partir de la elaboración del Catálogo de Fuerzas 06 el CMUE-WG/HTF acometió el proceso *Assessing* por el cual se analizaron las carencias detectadas de forma cuantitativa y cualitativa. Cuantitativamente en lo que se refiere al número de unidades ofertadas y cualitativamente por lo que respecta a si esas unidades cumplían con los estándares de personal, equipo, material y características operativas que venían reflejadas en una serie de unidades de referencia.

Una vez identificadas las carencias cuantitativas y cualitativas, el CMUE-WG/HTF acometió el proceso de *Evaluating* que consistió en identificar los riesgos operativos asociados a las carencias detectadas.

El proceso de Planeamiento de Fuerzas terminó en noviembre de 2007 con la publicación del Catálogo de Progreso 07 (*Progress Catalogue 07*) que refleja los riesgos operativos asociados a las carencias y da una indicación inicial de cómo subsanar esas carencias. Desde noviembre de 2007, el CMUE-WG/HTF ha estado trabajando en la confección de una lista priorizada de las carencias.

El proceso ha finalizado en abril de 2008 con la lista priorizada de las carencias en capacidades detectadas por parte del CMUE. Estas carencias serán utilizadas como datos de entrada en el CDP de la EDA que se describirá más adelante.

Del CDM pasando por el CCDP (Comprehensive Capability Development Plan) al CDP (Capability Development Plan)

Cuando la EDA empezó su andadura, la Dirección de Capacidades planteó la mejora del CDM y propuso desarrollar un nuevo sistema de Planeamiento de Capacidades denominado CCDP. El CCDP propuesto por la EDA no tenía intención de sustituir al CDM sino de mejorarlo y reflejaba, como se puede ver en la figuras 4, la interacción entre los diferentes actores relacionados en la definición y desarrollo de capacidades de la PESD que son, además de la Agencia, el CMUE, el EMUE, el COPS y el Consejo.

Una vez la EDA parte del proceso, se observó que el proceso del HLG 2010 sólo acometía las necesidades de capacidades a corto plazo y que el proceso desarrollado no respondía a las preguntas de las capacidades futuras que la Unión Europea necesitaría en el ámbito de la PESD, en el ámbito tecnológico en que se movería el desarrollo de capacidades en el futuro y cómo se conducirían las operaciones de la PESD en un horizonte futuro, en función de una serie de indicadores estratégicos como

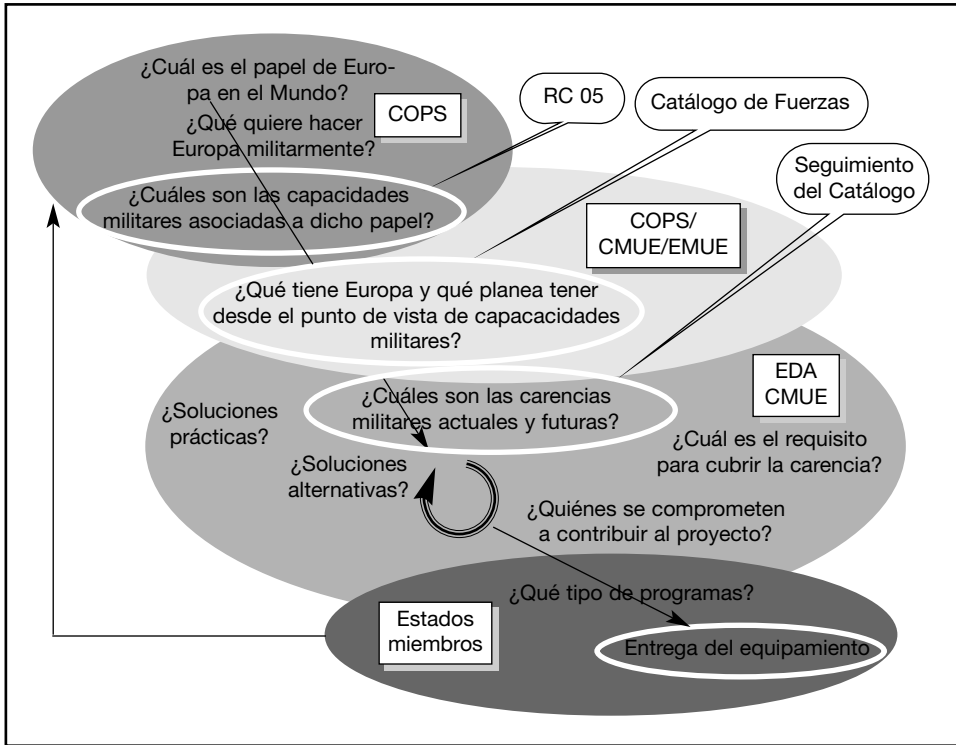


Figura 4.- El proceso integrado de desarrollo de capacidades.

son la economía, la demografía, el reto de la globalización, el medio ambiente y la gobernabilidad global.

Por ello, como se refleja en la figura 5, p. 74, se hacía necesario incluir en el CCDP la visión a largo plazo LTV (*Long Term Vision*) de la PESD. En octubre de 2006, la Junta Directiva (SB) de la Agencia, en su formato de ministros de Defensa, tomó nota del Documento titulado: *An Initial Long Term Vision for the European Defence Capability and Capacity Needs* que fue la compilación del trabajo realizado en paralelo en tres áreas denominadas *Strands* en la terminología de la Agencia.

En el *Strand 1*, liderado por el Instituto de Estudios para la Seguridad de París, se elaboró una visión del mundo con el horizonte temporal de 2025.

El *Strand 2*, liderado por el CMUE, acometió el apartado de vislumbrar la forma en que se conducirían las operaciones de la PESD en el futuro y las implicaciones que tendría para las necesidades de capacidades de defensa.

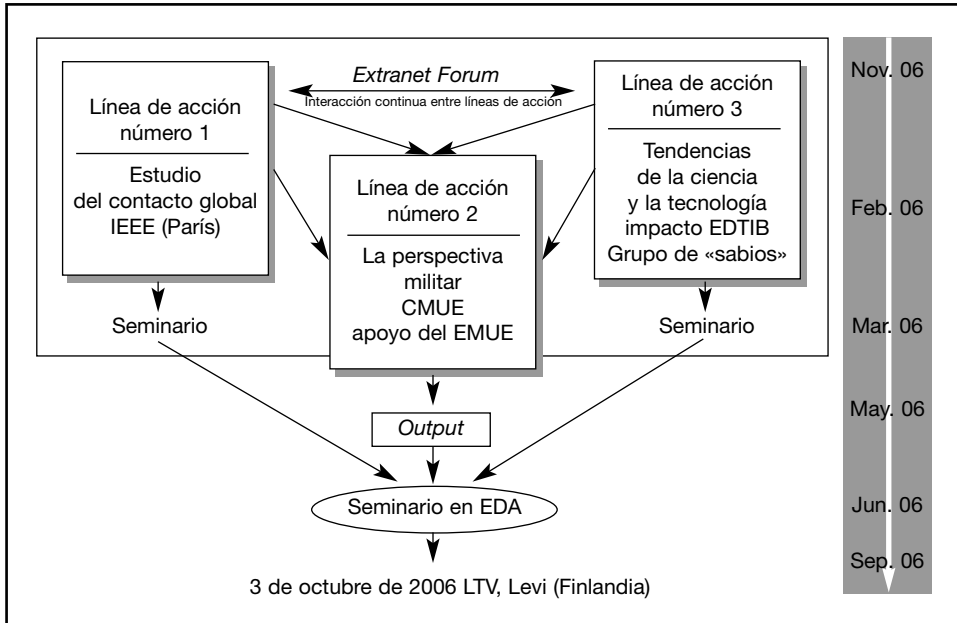


Figura 5.- La LTV de la Unión Europea.

El *Strand 3*, liderado por la EDA, reunió a expertos científicos y tecnólogos para tratar de entender la forma en que la tecnología influiría en las futuras capacidades de defensa en el marco de tiempo citado. En la figura 5 se puede ver como se estructuró el ejercicio.

La Agencia, partiendo de esta idea del CCDP, ya disponía de las capacidades requeridas en el corto plazo como resultado del proceso hacia el HLG 2010, así como de la visión futura establecida. No obstante se observó que el CCDP estaba incompleto en cuanto no consideraba los planes y programas nacionales ni los requisitos de capacidades deducidos a partir de las lecciones aprendidas en las operaciones de la Unión Europea.

Por ello, en diciembre de 2006, la SB de la Agencia, en formato de directores de Capacidades, acordó lanzar el CDP cuyos resultados fueron presentados ante la SB, también en formato de directores de Capacidades, el 8 de julio de 2008. El CDP, cuya descripción se recoge más adelante en este mismo capítulo, constituye por tanto la iniciativa de carácter estratégico asociada a la Dirección de Capacidades, en el marco del programa de trabajo de la EDA.

La estructura de la Dirección de Capacidades de la EDA

Antecedentes

Como ya se indicó, en mayo de 2005, la aprobación por el COPS y por el Consejo de un informe conjunto EDA-CMUE sobre la Evaluación del ECAP (*ECAP Evaluation*) puso en marcha la transformación del proceso ECAP. La mayoría de los *ECAP Project Groups* (ECAP/PG) se integrarían en un nuevo proceso pasando a formar parte de los IDT, cuyas características serán detalladas en el apartado siguiente, desapareciendo como tales grupos de proyecto.

En el documento *ECAP Evaluation* se distribuían los PG en dos categorías:

1. PG que continúan activados y dependiendo del CMUE. Son aquellos enfocados exclusivamente a conceptos, doctrinas, entrenamiento, guías de planeamiento y procedimientos operativos.
2. PG que pasan a una estructura integrada ¿los IDT? coordinada por la EDA.

La nueva distribución de los PG comenzó el 1 de octubre de 2005 y finalizó en 2007. Todos los ECAP/PG pasaron a depender de la EDA salvo los correspondientes a Defensa Contra Misiles Balístico de Teatro, TBMD (*Theatic Balístic Missile Defense*), Cuartel General HQ (*Headquarters*) y SOF que continuaron dependiendo del CMUE. En abril de 2008 se aprobó por parte del COPS la disolución de estos tres últimos ECAP/PG dándose por finalizado el proceso ECAP.

Concepto operativo, organización y funcionamiento

En la figura 3, p. 36, del capítulo primero, se puede ver la estructura de la EDA en la que se pueden ver sus cuatro Direcciones funcionales.

La Dirección de Capacidades lleva a cabo su trabajo de acuerdo con los siguientes principios recogidos en su concepto operativo:

- Contribuirá en las fases de definición de requisitos y compilar las iniciativas y programas nacionales, pero siempre con la idea de adelantarse en el desarrollo de nuevas y mejoradas capacidades militares.
- Centrarse en planear el desarrollo de las capacidades que se necesitan para proporcionar los efectos requeridos por la PESD.
- Relacionarse con todos los organismos implicados en la definición y desarrollo de capacidades, teniendo en cuenta que su papel fundamental será siempre el de cuestionar el pensamiento tradicional, emplear técnicas novedosas e impulsar aquellas ideas imaginativas y

de progreso al objeto de diseñar unas fuerzas flexibles, capaces y creíbles para el siglo XXI.

La Dirección de Capacidades aplicará estos tres principios apoyando a la SB de la EDA, apoyando y ayudando a los Estados miembros en sus esfuerzos para desarrollar capacidades nuevas y mejoradas y explotando al máximo el modo de funcionamiento de la Agencia.

Los países miembros de la EDA apoyarán el CDP fundamentalmente mediante la aportación de planificadores de capacidades de los Estados miembros, que se reunirán periódicamente al objeto de tratar los temas de capacidades y apoyar a la Agencia en los trabajos preparatorios de la SB, siempre en coordinación con el CMUE/EMUE y otros organismos relevantes de la Unión Europea. También lo apoyarán realizando evaluaciones de capacidades para establecer la situación actual y planeada de las capacidades al objeto de actualizar el CDP que se describe más adelante.

Para apoyar y ayudar a los Estados miembros en sus esfuerzos de dotarse de capacidades militares nuevas y mejoradas, la Dirección de Capacidades tiene establecido una serie de grupos denominados IDT por cada área de capacidad.

Existen tres Áreas de Capacidades, *Knowledge*, *Engagement and Manoeuvre*. Cada área de capacidad engloba a dos IDT tal como se muestra en la figura 6.

Bajo la responsabilidad del director de Capacidades, figura 7, y al frente de cada una de las áreas de capacidades se encuentra un *Capability Manager*

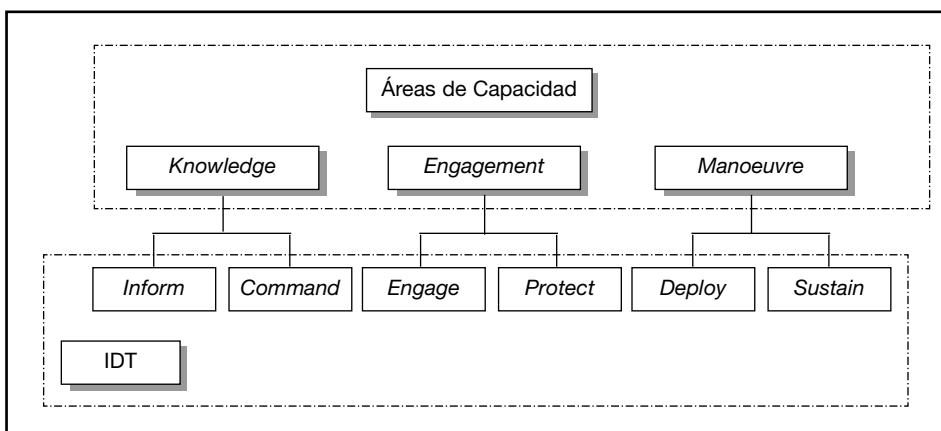


Figura 6.– Áreas de Capacidades.

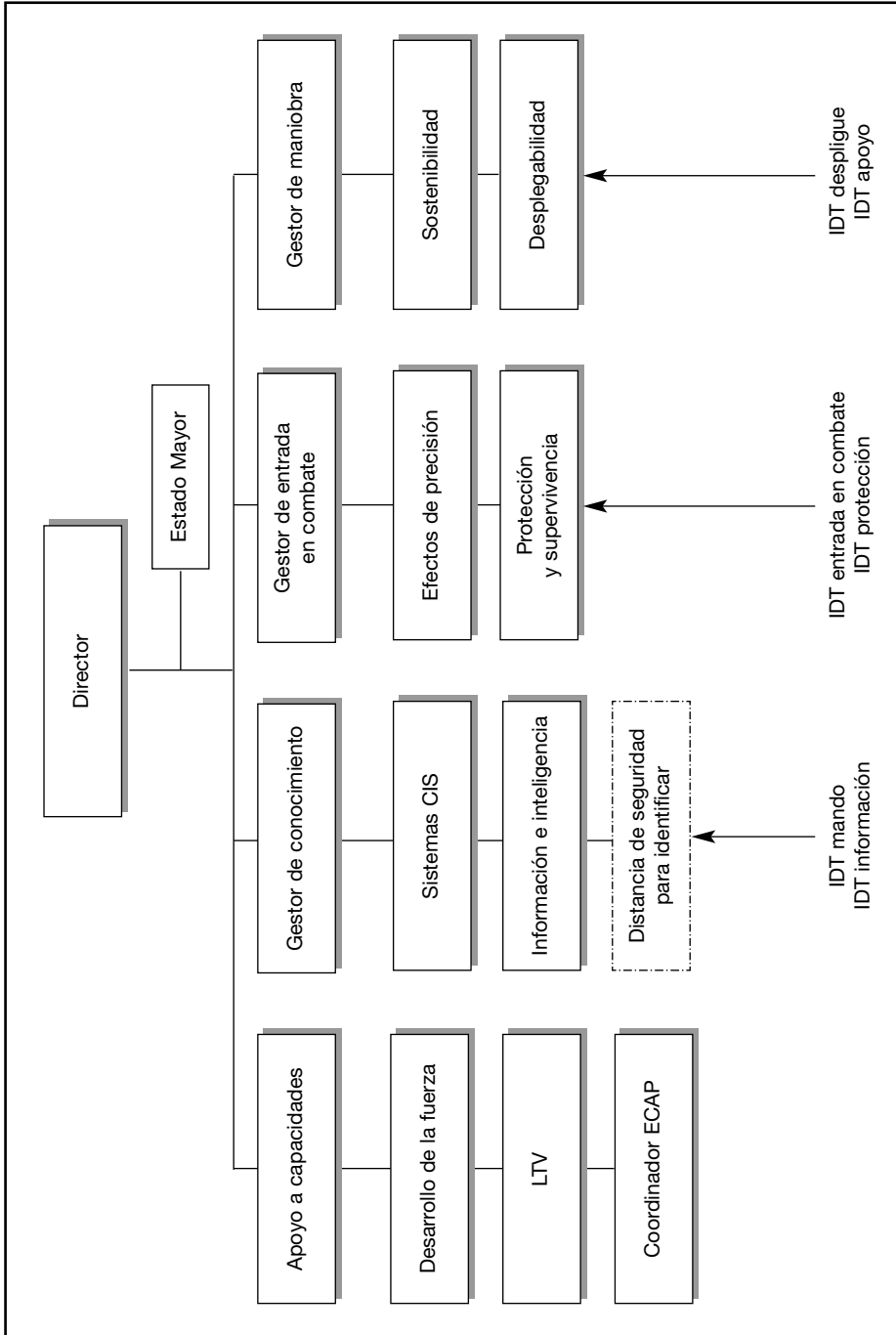


Figura 7.- Participación nacional de los Estados miembros en la Dirección de Capacidades.

responsable a su vez de dos IDT cada uno. Para asistir a los *Capability Managers*, cada uno de ellos cuenta con un determinado número de oficiales de proyecto. Este personal es el encargado de coordinar la participación nacional de los Estados miembros en la Dirección de Capacidades.

Un IDT está presidido por el *Capability Manager* del Área de Capacidad en cuestión y participan los oficiales de proyecto, expertos de los Estados Miembros participantes (pMS), miembros de las otras Direcciones de la Agencia y también del CMUE/EMUE. Los miembros del IDT pueden apoyarse, cuando se considere necesario, en expertos de la industria, del mundo de la investigación o de la universidad.

Las tareas fundamentales de los IDT, recogidas en el concepto operativo de la Dirección de Capacidades, son:

- Analizar las carencias en capacidades.
- Considerar las diversas alternativas.
- Proponer soluciones.

Cuando un IDT considera las diversas alternativas para tratar de acometer las carencias en capacidades y propone una solución u otras alterna-

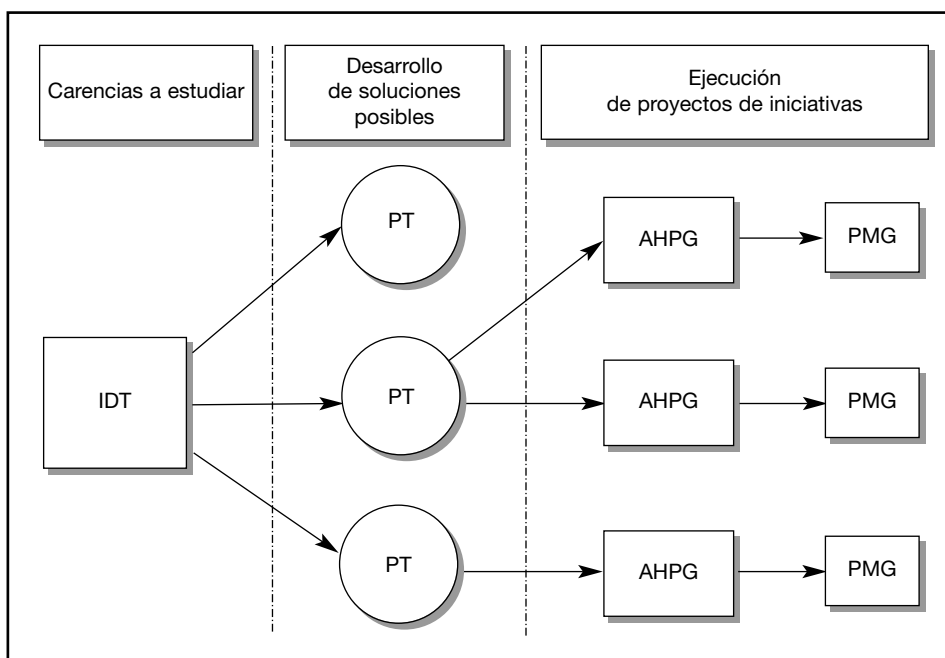


Figura 8.- Concepto operativo de Dirección de Capacidades.

tivas, el proceso de la decisión de cómo solventar la carencia suele acabar con la propuesta de constituir un grupo denominado PT (*Project Team*). El PT está formado por aquellos Estados miembros que tienen interés en desarrollar una solución que permita solventar la carencia detectada en capacidades. Finalmente, cuando un PT llega al punto de que la carencia puede ser acometida mediante la realización de un determinado programa, se propone la constitución de un Grupo de Proyecto *Ad Hoc* AHPG (*Ad Hoc Project Group*) que acabará desembocando en la constitución de un Grupo de Gestión del Proyecto, PMG (*Project Management Group*) liderado por una nación. En la figura 8 se puede ver el proceso descrito.

En teoría el proceso para solventar una carencia debería conducirse de esta manera en el seno de la Agencia pero, de hecho, el proceso es flexible y se pueden dar varias opciones: por ejemplo, constituir un PMG sin pasar por la constitución previa de un AHPG, como se refleja en la figura 9, p. 80.

Participación española en la Dirección de Capacidades

Para los temas relacionados con la Dirección de Capacidades, son la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) y el Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMACON) los que ejercen la representación nacional de manera coordinada, tanto en la SB en formato de directores de Capacidades, como en el grupo de Puntos de Contacto de Capacidades (PoC) y los diferentes grupos de trabajo relacionados también con capacidades.

Asimismo, dos veces al año la División de Estrategia y Planes del EMACON (DIVESPLA) asiste con la DIGENPOL a las reuniones de la Dirección de Capacidades de la EDA en formato *Capability Planners*. Estas reuniones, a diferencia de las que celebra la SB de la EDA, solamente tienen carácter informativo y no hay toma de decisiones.

La coordinación general de la participación española en los IDT y subgrupos (PT, AHPG y PMG) de la Dirección de Capacidades de la EDA se realiza también coordinadamente entre el EMACON y la DIGENPOL.

A las reuniones de los IDT, que se celebran dos veces al año, acuden representantes del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) para el IDT *Inform*, representantes de la División del Sistema de Información y Telecomunicaciones (CIS) del EMACON para el IDT *Command* y representantes de la División de Logística del EMACON para los IDT *Sustain, Deploy, Engage and Protect*.

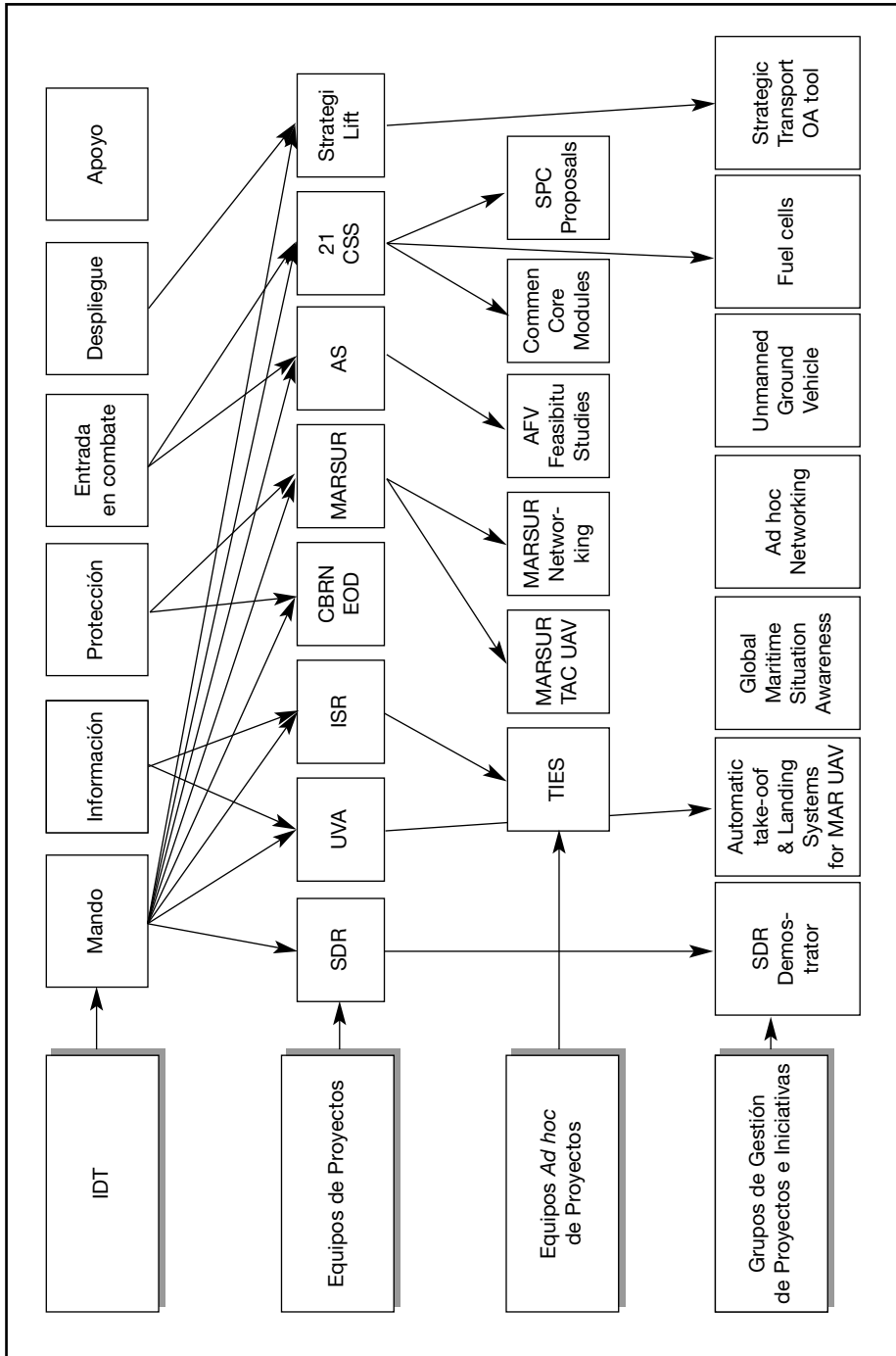


Figura 9.- Constitución de un PMG.

En cuanto a los PT, la participación es por medio de especialistas diversos nombrados entre el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), los Ejércitos y la Armada, y otros organismos. La designación de estos representantes es coordinada por el CIFAS y las Divisiones CIS y de logística del EMA-CON, según del asunto que se trate.

Además, la EDA suele convocar seminarios a lo largo del año relacionados con temas variados, a los que pueden asistir representantes de la DIGENPOL, del EMAD, de los Ejércitos y la Armada, y también de otros organismos.

La relación de la EDA con otras organizaciones del Consejo en temas de capacidades

Como hemos visto, existen otros organismos de la Unión Europea relacionados con la definición y desarrollo de las capacidades militares.

El CMUE es el organismo encargado de la definición de las capacidades militares y para ello es apoyado por el EMUE y por su CMUE-WG/HTF.

En el año 2000 se creó el Grupo de Trabajo denominado HTF (*Helsinki Headline Goal Task Force*) formado por personal del mismo CMUE y reforzado con expertos de las capitales. El CMUE-WG/HTF fue creado para implementar el HHG. El HTF empezó a trabajar en junio de 2000 como grupo de trabajo del CMUE dedicado al desarrollo de capacidades. En sus reuniones pueden participar expertos de la OTAN, lo que se denomina HTF+. En teoría su misión debería haber terminado en el año 2003 al alcanzarse el HHG; sin embargo se llegó a un acuerdo y este CMUE-WG/HTF ha continuado hasta la fecha dedicado al planeamiento del desarrollo de capacidades.

Al HTF asiste regularmente un oficial de la representación militar Española ante la Unión Europea, el cual informa directamente al EMA-CON del resultado de sus reuniones. En abril de 2008 el HTF elaboró una lista priorizada de las carencias detectadas en capacidades en el proceso hacia el HLG 2010. El HTF también se dedicó a coordinar el trabajo de los ECAP/PG que quedaron bajo responsabilidad del CMUE.

Como resumen, se puede decir que el planeamiento del desarrollo de las capacidades militares es un tema que compete a la EDA y al CMUE/EMUE. Estos organismos, en coordinación con los pMS, son los encargados de proponer las soluciones a las carencias detectadas en las capacidades militares.

El Plan de Desarrollo de Capacidades

El CDP es la iniciativa estratégica, de entre las cuatro existentes en la EDA, cuya responsabilidad recae en la Dirección de Capacidades. El ejercicio para la elaboración del CDP se inició con el mandato dado a la EDA por la SB el 3 de octubre de 2006. En él se daban instrucciones a la Agencia para elaborar un CDP para la PESD y a presentarlo a los países miembros en una reunión posterior de la SB.

El CDP, basado en el proceso HLG 2010 y en la LTV de la EDA, marcó como objetivos principales los de profundizar en las líneas marcadas por la LTV, identificar las prioridades para el desarrollo de capacidades y proceder a la búsqueda e identificación de oportunidades de cooperación entre los pMS para la obtención de las citadas capacidades.

El trabajo del CDP se dividió en cuatro grandes áreas. Son los denominados *Strands* –A, B, C y D– en los que España participa activamente.

El *Strand A*, liderado por el CMUE, está basado en el proceso hacia el HLG 2010 que va desde la oferta de fuerzas y capacidades, a la identificación de carencias en capacidades de forma cuantitativa y cualitativa y a la identificación de los riesgos operativos asociados a esas carencias. El CMUE ha venido trabajando en la elaboración de una primera lista priorizada de esas carencias. El resultado de este *Strand* es una lista priorizada de carencias en el corto plazo. La participación española en este *Strand* se lleva a cabo a través de la representación militar ante la Unión Europea que asiste a las reuniones del CMUE-WG/HTF, organismo encargado de temas de capacidades en el CMUE.

El *Strand B*, liderado por la EDA, tiene como objetivo identificar las posibles tendencias en las Futuras Características de las Capacidades (*Future Capability Characteristics*) en el marco de las misiones PESD, así como los cometidos militares asociados a esas misiones. En este *Strand* el trabajo fue estructurado en dos fases:

- Fase primera, entre junio del 2007 y marzo del 2008, en la que analizaron los riesgos, las amenazas y las oportunidades para las operaciones PESD en un horizonte de aquí al 2025.
- Fase segunda, que sirvió para vislumbrar cuáles podrían ser las tendencias de las capacidades de aquí al año 2025, para hacer frente a los riesgos y amenazas detectadas en la fase anterior. Fue completada mediante la realización de una serie de seminarios en los que se analizaron la tecnología disponible de aquí al año 2025, la forma en

que el adversario podría sacar provecho de la misma y los tipos de amenazas que estarían presentes en las operaciones de la PESD de aquí al año 2025.

En la fase segunda la EDA, en colaboración con el CMUE, elaboró una Lista Genérica de Tareas Militares por cada área de capacidad para, a partir del estudio de la amenaza de la fase primera y del análisis de una serie de escenarios ficticios, definir la manera en que se ejecutarían cada una de estas tareas en el año 2010 y en el 2025. Para ello la EDA organizó dos seminarios en el año 2008, con el fin de analizar cada una de estas tareas con expertos militares de las naciones.

En la SB de la EDA, en formato de directores de Capacidades del 8 de julio de 2008, se presentó el informe sobre el *Strand B* junto a la visión colegiada del CMUE. El resultado de esta fase, que por supuesto tiene en cuenta esa visión colegiada, describe las tendencias futuras en capacidades militares de aquí al año 2025. El informe no pretende ofrecer una hoja de ruta para los próximos 15 años. Sólo aspira a ser tenido en cuenta como punto de partida en el que se indican las diferentes direcciones que razonablemente deben tomarse y que, por supuesto, estarán sujetas a posteriores desarrollos y revisiones.

El trabajo que se ha llevado a cabo ¿y que continuará ejecutándose? por la EDA en coordinación con el CMUE y los expertos nacionales detalla un conjunto de tendencias clave. Algunas de ellas, como las que se refieren a ciencia y tecnología y a aspectos conductores de la estrategia global o las amenazas, ya han sido proporcionadas a los pMS, mientras que otras nuevas se apuntan en el informe de la SB del 8 de julio de 2008. Una primera conclusión resalta el hecho de que la necesidad de desarrollar conceptos, doctrina, procedimientos, entrenamiento y arquitecturas para generar las futuras capacidades ¿que por supuesto han de cumplir con el requisito de ser interoperables? es más acuciante que la obtención del correspondiente equipamiento.

España ha participado activamente en el *Strand B* con la aportación de expertos de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), del EMACON, del mando de operaciones del EMAD y del CIFAS.

El *Strand C*, liderado por la EDA, es una base de datos on line, accesible para los países miembros y en la que, de forma voluntaria, éstos pueden informar de sus planes y programas nacionales. Con la información obtenida a través de esta base de datos, la Agencia presenta oportunidades emergentes de colaboración para dichos planes y pro-

gramas. La primera lista de esas oportunidades fue presentada en la reunión de la SB, en formato de directores de Capacidades, de febrero de 2008 y revisada en su posterior reunión del 7 de mayo. La EDA, en su continuo proceso de análisis de la base de datos, presentó en la reunión del 8 de julio de 2008 una nueva lista de oportunidades de colaboración en la que se identifican 19 de ellas, se agrupan –por ejemplo las oportunidades en marcha en el marco de los países Carta de Intenciones (LoI)– y se proponen una serie de recomendaciones para ser implementadas en cada una de las áreas. Todo ello se lleva a cabo en coordinación con los respectivos IDT y la Dirección de Armamentos de la EDA, figura 10.

El *Strand D*, liderado por el EMUE, es la aportación al CDP en cuanto a los requerimientos en capacidades derivados de las «lecciones aprendidas» en operaciones. La participación española en este *Strand* es a través de la representación militar ante la Unión Europea y su asistencia a las reuniones del CMUE. Los trabajos de este *Strand* quedaron finalizados en abril de 2008.

La coordinación y validación de los trabajos que se desarrollan en cada *Strand* es llevada a cabo por el Grupo denominado CDP-T (*CDP Team*), en el que participa la DIVESPLA del EMACON, que se reúne cada dos meses en la Agencia.



Figura 10.– Reunión de la SB de la EDA en formato de directores de Capacidades el 8 de julio de 2008.

Sobre la base de los trabajos realizados en el seno de las cuatro grandes áreas, la EDA presentó, ante la SB del 8 de julio de 2008 en formato de directores de Capacidades, un CDP inicial. Como se indica en las decisiones de la SB, se trata de un documento vivo y por tanto sujeto a continuas revisiones en la que seguirán colaborando conjuntamente los pMS, el CMUE, el EMUE y la EDA. El documento como tal no fue aprobado palabra por palabra por la SB, pero ésta dio su visto bueno al mismo como una sólida base de referencia para los trabajos y actividades en el corto y a largo plazo encaminados al desarrollo de las capacidades militares en el marco de la PESD.

El CDP es un elemento fundamental para el establecimiento sistemático de actividades en el campo del desarrollo de las capacidades militares requeridas para hacer frente a los retos de la PESD. Es importante resaltar que el CDP no es un plan supranacional que pretende reemplazar los procesos nacionales de identificación de capacidades. Por el contrario, el CDP está ideado para ayudar a los pMS a desarrollar sus planes y programas nacionales sobre la base de un balance adecuado entre ambiciones y recursos existentes, permitiendo la identificación, asignación de prioridades y consiguiente gestión de los retos operativos, técnicos o financieros.

La Agencia, en coordinación con el EMUE, tiene asignada la tarea de promocionar el CDP dentro de cada pMS y en los organismos pertinentes del Consejo de la Unión Europea, yendo más allá de las áreas de los expertos de planeamiento militar. Los Ministerios de Asuntos Exteriores y los de Defensa, los directores nacionales de armamento, directores de Investigación y Tecnología (I+T) y responsables de las políticas nacionales de defensa son los objetivos inmediatos a los que la EDA quiere hacer partícipes de esta CDP.

Además de las conclusiones generales expuestas en el CDP, también en la reunión de la SB de la EDA del 8 de julio de 2008 se presentaron una serie de propuestas concretas con carácter inicial para ser incluidas en las agendas de los pMS en el corto y largo plazo. Esta primera lista de prioridades está basada en las propias conclusiones del informe sobre el CDP inicial, en la primera lista priorizada de carencias de capacidades presentada por el CMUE, en el trabajo en marcha en el contexto de los IDT/PT de la EDA y otros grupos de trabajo y en la visión colegiada del CMUE a la que se ha hecho mención anteriormente en este mismo capítulo.

Cuadro 2.– Lista Inicial de Capacidades.

Lista
1 Counter Man Pportable Air Defence Systems.
2 Computer Network Operations.
3 Mine Counter-Measures in Littoral ses Areas.
4 Comprehensive Approach-military implications.
5 Military Human Intelligence and Cultural Language Training.
6 Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance Architecture.
7 Medical Support.
8 Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence.
9 Third Party Logistic Support.
10 Counter-Improvised Explosive Device.
11 Increased availability of helicopters.
12 Network Enabled Capability.

La Lista Inicial de Capacidades prioritarias aprobadas por la SB se expone en el cuadro 2.

Con la decisión tomada por la SB de la Agencia el 8 de julio de 2008, el Proceso de Planeamiento de las Capacidades que necesita la PESD está lanzado. El CDP es un documento vivo y sujeto a futuras revisiones que presenta el cuadro global de las necesidades en capacidades, las carencias potenciales de capacidades en el marco de la PESD, las tendencias en capacidades a un horizonte de aquí al año 2025 y las oportunidades de colaboración entre países en proyectos y programas. El siguiente paso es poner en marcha las acciones concretas propuestas para cada una de las 12 áreas prioritarias que a partir de ahora servirán también de referencia en el desarrollo de las otras iniciativas estratégicas de la EDA en el área de la I+T, la base tecnológica e industrial de la defensa y la cooperación en armamento. Del nivel y profundidad con el que se involucren los pMS en este proceso dependerá el futuro éxito del plan y, por tanto, el futuro de las capacidades militares en Europa.

El Grupo de Capacidades OTAN/Unión Europea

La cooperación OTAN/Unión Europea en materia de capacidades está coordinada por un grupo denominado *EU/NATO Capability Group* que surge como parte de los acuerdos establecidos en *Berlin Plus* y tiene como misión el desarrollo transparente y coherente de las capacidades.

Este Grupo es el principal foro, desde un punto de vista estratégico, que aborda la coherencia global y la complementariedad de los objetivos y compromisos específicos y las prioridades de ambas Organizaciones, al objeto de asegurar que el desarrollo de las capacidades comunes a ambas sea consistente y no redundante, garantizando además el mutuo esfuerzo.

El Grupo está compuesto por los representantes de todos los países de la OTAN y aquellos países de la Unión Europea que, siendo miembros de la OTAN o países PfP (*Partnership for Peace*), hayan suscrito acuerdos bilaterales de seguridad con la Organización y los respectivos Estados Mayores de ambas Organizaciones (Malta y Chipre no participan).

En la OTAN, el *Chairman* suele ser el *Assistant Secretary General for Defence, Plans & Policy*. En la Unión Europea, la presidencia de turno se encarga de coordinar la agenda de la reunión y la designación del *Chairman*. Por parte de la OTAN suelen intervenir representantes del EWG (*Executive Working Group*), de la CNAD (*Conference of National Armaments Directors*), del Estado Mayor Internacional, IS (*Internacional Staff*) y por parte de la Unión Europea representantes del CMUE, EMUE o de la EDA.

El nivel de la representación de cada organización no es fijo y se decide de forma unilateral los Estados Mayores que estarán involucrados en las reuniones del Grupo.

En las reuniones del Grupo, que no tienen carácter periódico, se presentan las iniciativas de cada organización desde el campo de la definición de necesidades de capacidades hasta su desarrollo. Por parte española asisten dos oficiales, uno de la representación permanente ante la OTAN y otro de la representación ante el COPS de la Unión Europea. Las reuniones tienen un carácter meramente informativo y no sirven para tomar decisiones tan importantes como qué organización acometerá una determinada capacidad al objeto de evitar duplicidades.

La duplicidad de capacidades OTAN/Unión Europea

Desde el punto de vista de capacidades hay que señalar que las dos organizaciones tienen su propio planeamiento de fuerzas, aunque la voluntad de ambas es evitar duplicidades innecesarias, en tanto sea posible. Los sistemas de planeamiento OTAN, principalmente la DDR (*Defence Requirement Review*), suponen un nuevo campo de cooperación futura, siempre que se tamice el condicionante de la clasificación de seguridad documental.

Este planeamiento de fuerzas está caracterizado por escenarios de planeamiento diferentes con diversas hipótesis de planeamiento, así como por distintos niveles de ambición –LoA, (*Level of Ambition*) y HLG 2010–. Ello supone que, aunque el sistema de planeamiento de fuerzas es en cierta medida similar, las naciones deben adaptarse a dos procedimientos diferentes que, aunque en muchos casos apunten al mismo objetivo, no siempre escogen el mismo camino.

La cooperación OTAN-Unión Europea en cuanto al planeamiento de fuerzas se caracteriza por haber logrado una total transparencia entre ambas organizaciones. No obstante, no debemos olvidar que en España y en la mayoría de los demás Estados, las fuerzas puestas a disposición de la Unión Europea lo están también para la OTAN siguiendo el principio del *Single Set of Forces*, lo que puede producir imágenes distorsionadas sobre las capacidades realmente disponibles, al tiempo que somete a las capacidades ofrecidas a un mayor grado de exigencia.

El grado de cooperación en el planeamiento es bueno y podemos citar como ejemplo la evaluación del RC 05 por la NC3A (*NATO Consultation, Command & Control Agency*). El planeamiento de fuerzas de la Unión Europea tiene su punto de partida en el RC 05 que expresa el total de las fuerzas requeridas así como las capacidades que deben tener. En la elaboración del RC 05 intervinieron una serie de expertos militares de los Estados miembros para analizar los escenarios de actuación de la Unión Europea. El resultado del RC 05 fue sometido por parte de la NC3A de la OTAN a un análisis exhaustivo para corroborar los resultados obtenidos por los expertos.

Ahora bien, pese al buen funcionamiento de la cooperación en el planeamiento, no sucede lo mismo en el campo del desarrollo de capacidades, en el que la cooperación debe mejorar sobre todo a la hora de evitar duplicidades. Para ello se estableció el Grupo de Capacidades de la Unión Europea-OTAN en el que se presentan las iniciativas en capacidades de ambas organizaciones. En este Grupo se ha presentado, por ejemplo, el CDP de la Unión Europea que la EDA está coordinando.

En este Grupo se tratan las iniciativas que cada Organización tiene en marcha en diferentes aspectos como, por ejemplo, los vehículos aéreos no tripulados y químico, biológico, radiológico y nuclear. Sin embargo, los resultados prácticos de este ejercicio de transparencia no son, al menos de momento, manifiestos.

Si se quiere mejorar en el desarrollo de capacidades se deberían tener en consideración las opiniones de los expertos, que son los que de verdad

detectan las duplicidades en capacidades. En este sentido, el Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN debería ser la organización que resuelva las controversias, algo que de momento no se ha conseguido, pues este Grupo no ha logrado asumir también el papel de liderazgo en la coordinación.

Conclusiones

Se puede afirmar que la EDA, en lo que se refiere a las funciones y cometidos de su Dirección de Capacidades, ha encontrado su sitio dentro del desarrollo de capacidades de la Unión Europea. Ha superado con éxito el proceso ECAP habiendo absorbido en su estructura y procedimiento de trabajo a la mayoría de sus grupos.

La estructura de la Dirección de Capacidades y su forma de trabajo ha permitido la creación de una red de expertos nacionales militares en el área de las capacidades militares y de forma más concreta en los diferentes IDT y PT, cuyo trabajo es controlado por la SB de la Agencia en su formato de capacidades.

El CDP de la EDA, como asunto estratégico de la Dirección de Capacidades, ha permitido que todos los organismos relacionados con la definición y el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea encuentren un foro común en el que discutir e intercambiar información en el proceso de identificación y desarrollo de capacidades.

A pesar de los acuerdos de *Berlín Plus*, queda sin resolver ¿y no parece de fácil solución? la coordinación para evitar duplicidades de capacidades militares en el seno de la OTAN y de la Unión Europea, puesto que cada organización parece que quiere acometer sus propias iniciativas en temas de capacidades militares.

CAPÍTULO TERCERO

INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA

